

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1319 DE 1993

DISTRIBUIDO Nº 2950 DE 1994

COMISION DE HACIENDA

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

JULIO DE 1994

IMPUESTOS A LOS VEHICULOS A GAS-OIL

Se sustituyen disposiciones que lo regulan

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 14 DE JULIO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside	:	Señor Senador Juan Carlos Blanco -ad hoc-
Miembros	:	Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori y Carlos Cassina
Invitados especiales	:	Señor Subsecretario de Transporte y Obras Públicas, José Barbé Delacroix; Director Nacional de Transporte, Juan José Moratorio; y, Contador General, contador Luis Alberto Aguerre
Secretaria	:	Señora Raquel Suárez Coll

mar

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 40 minutos)

______La Comisión de Hacienda tiene el agrado de recibir a los señores Barbe Delacroix, Aguerre y Moratorio, quienes asisten en representación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a los efectos de brindarnos su opinión sobre la Carpeta Nº 1319/93, Impuestos a los Vehículos a Gas Oil.

SEÑOR BARBE .- En representación del señor Ministro José Luis Ovalle, que no pudo estar presente en esta ocasión, trataremos de realizar nuestro aporte para el análisis de un tema particularmente importante, como es el del impuesto a los gasoleros, que es objeto de un proyecto de ley a estudio del Senado.

Básicamente, en torno a este impuesto existen dos aspectos que merecen una consideración detallada: el jurídico y el económico-financiero.

Desde el punto de vista jurídico, entendemos que la propuesta que ha sido elevada a la Cámara de Senadores, salva todas las objeciones que pudieran hacerse en tal sentido. Inclusive, estimo que el proyecto ha sido mejorado, ya que incorpora elementos referentes a la justicia tributaria, en tanto se manejan franjas complementarias, que no son meramente la antigüedad del vehículo, sino la cilindrada y su eventual destino. Por consiguiente, aquella norma muy general y abstracta prevista originariamente, ha sido mejorada al incorporársele elementos

que tienden a una mayor sensibilidad en cuanto a la justicia tributaria y a marcar adecuadamente cuál es la capacidad contributiva de los poseedores de estos vehículos.

En lo que refiere al tema de la constitucionalidad, creemos importante reseñar que el proyecto de ley se ajusta en un todo al ordenamiento jurídico. Esta interpretación se deriva de lo que ha manifestado la Suprema Corte de Justicia en la sentencia en que declaró la inconstitucionalidad de la norma con su anterior redacción, ya que gravaba la circulación de los vehículos. La Suprema Corte de Justicia ha sido muy precisa al entender que estaba afectada la circulación del vehículo. Esto es así, porque aparecía como una contrapartida, ya que el impuesto que se percibe y constituye una fuente de recursos de los gobiernos departamentales, está orientado hacia la circulación. La circulación es la que causa el deterioro de la red vial y de toda su infraestructura. Resultaba claro, entonces, que ese impuesto tenía, en alguna medida, un carácter compensatorio por el uso de esa infraestructura. Tanto es ello así, que autores como Giménez de Aréchaga, planteaban claramente que lo que había intentado el legislador era salvaguardar ese derecho y esa potestad tributaria que tenían los gobiernos departamentales con relación al tema del uso de la infraestructura, gravando, exclusivamente, la circulación. Desde el momento en que el actual proyecto no grava la circulación, sino la tenencia de los vehículos con motores a gas oil, queda salvada esa reserva jurídica que hacía la Suprema Corte de Justicia.

Quiere decir que, desde nuestro punto de vista, no tenemos dudas de que esta iniciativa ajusta exactamente a lo expresado por la Suprema Corte de Justicia que, en definitiva, es el organismo que hace una

auténtica interpretación en el ámbito de sus claras competencias, que es la de reestablecer el derecho violado o esclarecer el derecho controvertido. De manera que, en ocasión de tener que establecer el derecho controvertido la Suprema Corte de Justicia manifestó que la norma era inconstitucional, en cuanto gravaba la circulación. Ahora que no se grava la circulación, tenemos la expresión clara de este organismo en el sentido de que esta solución es acorde a la normativa jurídica constitucional.

Considero que no es necesario seguir profundizando en los aspectos jurídicos, salvo que los señores senadores deseen formular alguna consulta.

Otro aspecto importante es el referente a la significación económica y financiera que tiene este impuesto para el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y, en definitiva, para el país.

Esta cartera tiene un plan de obras públicas aprobado por el Parlamento, al cual debe dar cumplimiento y, por consiguiente, tiene un preventivo de ingresos el cual se ha estimado contando con los ingresos correspondientes a este impuesto a los gasoleros.

Quiero referirme particularmente a un punto muy especial. Tal como recordarán los señores senadores, en su oportunidad, se había establecido que cuando se redujera a cero el impuesto que gravaba la importación del petróleo crudo, se iba a reducir a cero el IMESI. Tradicionalmente, el Ministerio tenía como uno de sus recursos para el Tesoro de Obras Públicas el IMESI, el cual totalizaba unos U$S 32:000.000. En el momento en que se desgravara la importación del petróleo crudo, nos quedaríamos sin ese ingreso, pero la norma legislativa, para mantener esa ecuación financiera, estableció la

duplicación del impuesto a los gasoleros. En esta circunstancia ocurre que de no aprobarse una disposición legal que autorice el cobro de este impuesto a los gasoleros, el Ministerio estaría en una clara situación de desfinanciamiento, porque no habría percibido los U$S 32:000.000 que recibía por concepto de IMESI, a lo que debe sumarse los U$S 22:000.000 que cobraría en virtud del impuesto a los gasoleros, lo cual representa una cifra de U$S 54:000.000.

Es necesario señalar y poner en conocimiento de los señores senadores esta circunstancia, porque de no sancionarse una ley en este sentido el Ministerio entraría en una situación de desfinanciamiento que, por consiguiente, le impediría la concreción de las obras de interés público y general que están inscriptas en su plan de obras que fuera aprobado por el Parlamento.

Estos son los aspectos más significativos e importantes que teníamos interés en poner en conocimiento de la Comisión y por los cuales oportunamente el señor Ministro había solicitado una audiencia.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Como forma de medir la gravedad de esta situación y las dificultades que pueden llegar a plantearse para el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en el caso de que no se apruebe este proyecto de ley u otro que le permita obtener los recursos necesarios para cumplir con el plan de obras, me gustaría saber cuáles son las principales obras que se financian a través del Fondo de Inversión, que es el que obtendría los recursos por intermedio de esta iniciativa.

SEÑOR BARBE.- Esas obras están definidas y detalladas en el Plan de Obras Públicas, pero considero que hay algunos rubros que son más importantes e involucran a tres Direcciones: la de Vialidad, la de Hidrografía y la Dirección Nacional de Transporte. Con respecto a las obras de Vialidad, su importancia radica en que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas tiene en ejecución, como obra nueva, la ruta 1, con compromisos internacionales y donde existe una contrapartida nacional que debe ser solventada con el Tesoro de Obras Públicas. Luego está todo lo referente al Plan de Corredores de Transporte, es decir, el mejoramiento y mantenimiento permanente de las rutas que convergen en Montevideo en forma radial. Al hablar de las carreteras convergentes me refiero a las rutas Nos. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 y 10. Como existe una red caminera muy desarrollada, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha hecho hincapié en el mantenimiento de estas rutas que son los verdaderos corredores de comunicación hacia el exterior, los que permiten una mejor inserción de nuestra economía en la region y en el mundo. Nuestro Ministerio prioriza las obras de mantenimiento pues tenemos un acervo muy importante en materia vial. Se debe tener en cuenta que Uruguay, tanto por kilómetro cuadrado como por habitante, posee la red más densa de América del Sur y eso constituye un patrimonio que es necesario preservar. Asimismo, es cierto que estamos por debajo —no quisiéramos que fuera así, pero existen razones para que ello ocurra— de los niveles de conservación deseables que, teóricamente, deberían rondar en el 8% o en el 10% del valor de la infraestructura. Entonces, los recursos que tenemos que son escasos, los asignamos a la preservación y mantenimiento de todas las rutas

corredores de importación. Esto en lo que tiene que ver con la obra vial.

En el área de Hidrografía --esta es competencia de nuestro Ministerio-- estamos abocados a la realización del Puerto de Piriápolis que es una obra de verdadera envergadura y al acondicionamiento de la escollera de Punta del Este que se encuentra en una situación bastante crítica ya que el agua pasa por debajo y está socavándola. Es decir que en estos proyectos hay inversiones muy significativas. De todos modos, quisiera resaltar en forma particular la obra referente al Puerto de Piriápolis si bien hay otros emprendimientos en vista, que se ejecutan por régimen de concesión de obra pública, aunque ésta es una inversión directa del Estado.

En lo que tiene que ver con el tema de la Dirección Nacional de Transporte --se trata de una Dirección que fundamentalmente actúa en lo que tiene que ver con el contralor de las operaciones del transporte-- hay que tener en cuenta el sistema de balanzas y de peajes que son inversiones que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas está enfocando para redimensionar esta realidad de acuerdo a las técnicas más nuevas, a fin de evitar situaciones de evasión, asegurando el mantenimiento de las rutas que se están deteriorando a través de un sistema de balanzas y contralor de pesos. Sobre todo, hay que tener en cuenta industrias como la forestal pues nuestras rutas no están previstas para soportar esas cargas. Por lo tanto, el sistema de contralor de cargas y pesos parece sumamente importante.

Si nosotros estamos hablando de U$S 54:000.000 que ya no se perciben y particularmente de U$S 22:000.000 que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas dejaría de recibir, vemos que la ecuación,

inversiones - recursos del Ministerio entra en una situación de verdadero colapso, razón por la cual esta Cartera quiere poner el tema a consideración de los señores senadores.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Si bien fueron muy claras las expresiones del doctor Barbé, me gustaría hacer una reflexión. Por el volumen de las obras que se han enumerado y por la etapa en que se encuentran los trabajos, veo que son proyectos a largo plazo. Por ejemplo, la ruta 1 creo que fue un proyecto que demorará muchos años, pues quizás se esté al final de una de las primeras etapas. Por otro lado, en el Puerto de Piriápolis recién comenzaron los trabajos previos --es decir que se trata de trabajos que demoran años o decenas de meses-- y lo mismo ocurre con el tema de las rutas corredores. O sea que se trata de obras que exceden a esta Administración. Por eso la decisión que se tome en el sentido de dotar o no al Ministerio de Transporte y Obras Públicas de recursos, no sólo incide en esta Administración que termina el 1º de marzo de 1995, sino que compromete seriamente a la próxima que asumirá en esa misma fecha. También hay que tener en cuenta que se podrá sancionar o no alguna ley en el correr del próximo año, de no prosperar ésta, pero de todas formas, la falta de recaudación va a afectar los compromisos contraídos con empresas y la puesta en marcha de obras nacionales que exceden a los logros de esta Administración que termina dentro de unos meses. Al respecto, quisiera oír algún comentario por parte del señor Subsecretario.

SEÑOR BARBE.- Me parece muy atinada la expresión del señor senador porque evidentemente estas obras que se están encarando y que están incorporadas al Plan de Obras, son de largo aliento, es decir que no se ejecutan en un plazo de seis u ocho meses, sino que tienen una

proyección mucho mayor. Creo que uno de los grandes logros que ha permitido que el Uruguay llegara a la situación que señalaba anteriormente, en el sentido de que contamos con la mayor infraestructura en materia vial en América Latina, ha sido disponer de un tesoro de obras públicas con recursos que permitan ejecutar las obras en forma ágil y diligente. En este caso en particular, las obras proyectadas, sin duda, exceden a este período de Gobierno. Por lo tanto, la solución que debe buscarse no es meramente circunstancial, ceñida a las circunstancias de tiempo y espacio, sino con una proyección mayor pensando que cualquiera sea el Plan de Obras Públicas, no va a poder concretarse si el Ministerio de Transporte y Obras Públicas no cuenta con el ingreso de U$S 22:000.000 o U$S 23:000.000 para este Ejercicio, proveniente del Impuesto al gas-oil. Es decir que éste sería un recurso imprescindible para cualquier Gobierno si queremos concretar estos proyectos.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- En el debate que se llevó a cabo en el Plenario con respecto al tema --nosotros fuimos quienes pedimos que volviera a Comisión, a fin de salvar el proyecto de ley--, uno de los argumentos que se manejaba era el de la inconstitucionalidad o supuesta inconstitucionalidad del proyecto de ley que fue muy bien explicado por el señor Barbé.

También se manejaron otros argumentos laterales y quizás ahora podríamos aprovechar la ocasión para aclarar algunas dudas. Si el Impuesto fuese a ser cobrado en el mes de julio de este año, quisiera saber de qué monto estaríamos hablando. Este es un Impuesto anual y si bien se puede abonar en cuotas, reitero que quisiera saber cuáles son los cálculos que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha hecho,

en caso de que haya una rápida sanción de la ley y se comience a cobrar el impuesto correspondiente al año 1994 que es el que no ha sido cobrado, si no me equivoco.

Además, deseo saber si tenemos alguna previsión o la posibilidad de manejar cifras con respecto a las diferentes escalas o importes que se circunstancian en los distintos motores incorporados a los vehículos. Digo esto porque se manejó el argumento de que significaba un costo adicional para los transportistas y para quienes utilizan los vehículos a gas oil como medio de transporte directamente relacionado con su trabajo. El contra argumento que se dio fue que de todas formas también existen vehículos no utilitarios que tienen motores a gas oil o incorporados. Sabemos que no es lo mismo lo que representa esto para un ciudadano que tiene un vehículo a gas oil de alto valor que lo usa para trasladar mercaderías o personas. Si no pudieran darnos una aproximación al respecto, le pediríamos al Ministerio que nos remita la información correspondiente.

SEÑOR BARBE.- Con relación a la inquietud planteada por el señor senador, debo decir que en la reunión anterior de esta Comisión solicitaron información sobre qué franjas podían manejarse para lograr una mayor justicia tributaria, atendiendo a la capacidad contributiva de cada caso. En su oportunidad, la Dirección Nacional de Transporte, de acuerdo con los índices o inventarios que existen en el Ministerio, marcó qué era lo que podía manejarse como franja. Así surgen las categorías de automóviles y camionetas de paseo y de uso particular, taxímetros y/o remises, camiones con carga útil menores de cinco toneladas, con más de cinco toneladas, ómnibus con menos de dieciocho asientos y con más de dieciocho asientos. Esos serían los criterios

discriminatorios o selectivos que pueden manejarse, porque el Ministerio tiene registros que le permiten determinar estas franjas con claridad.

En el proyecto de ley que ha sido elevado al Senado, se incorporan estos criterios a través de la antiguedad del vehículo, la cilindrada y el uso, lo que me parece sumamente acertado. Quiero aclarar que no tenemos hecha la cuantificación de estas franjas en relación a este proyecto de ley, pero sí la tenemos en cuanto a la normativa vigente en la materia. Entonces, tenemos datos sobre 1990 --que no se cobró el impuesto-- en que los vehículos de ese año debían pagar $ 120, los posteriores a 1980, $ 90 y los anteriores, $ 60. Por ajuste de índice de costo de vida, en al año 1993, esas cantidades llegaron a $ 800, $ 600 y $ 400. A su vez, en este año opera la duplicación del impuesto como consecuencia de que se habían eliminado el impuesto a los recargos al petróleo crudo, por lo que pasa a $ 1.600, $1.200 y $ 800. En 1994, esa cifra ajustada por el Indice de Precios al Consumo se sitúa, para cada una de las franjas, en $ 2.500, $ 1.800 y $1.200 respectivamente.

Por otra parte, quiero decir que el incremento del impuesto a los gasoleros va de la mano de una reducción significativa en el precio de este combustible. Es decir que, en alguna medida, esto recoge una suerte de compensación, por lo que no se ha incrementado el precio del gas oil a consecuencia de las medidas aprobadas oportunamente por el Poder Legislativo y aplicadas por el Gobierno Nacional. Creo que hay consenso entre los integrantes del Poder Ejecutivo y los señores legisladores en que aquí no se ha querido beneficiar, por ejemplo, a los tenedores de aquellos vehículos gasoleros de paseo de costo

elevadísimo. Entonces, repito, se trata de establecer una especie de compensación entre la reducción del precio del gas oil y la contribución que deben hacer los titulares de los bienes que demuestren una elevada capacidad contributiva.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Deseo hacer una consulta al doctor Barbé. Nosotros mantuvimos una conversación con el señor Ministro --que hace pocos días asumió ese cargo--, atendiendo la búsqueda de una solución a un tema que, cuando llegó al Senado, tuvo muchas dificultades para ser aprobado. Por esa razón, sugerí al señor Ministro la posibilidad de revisar el proyecto de ley que, si bien originalmente fue elevado por el Poder Ejecutivo y elaborado por el propio Ministerio, se le introdujeron modificaciones en la Comisión y se confeccionó un proyecto sustitutivo, en una operación convenida con las autoridades del Ministerio. Al respecto, conversamos con el señor Ministro sobre la posibilidad de analizar soluciones que destraben la situación y salvar las imputaciones que se están formulando, a través de correcciones al proyecto. Además, me adhiero a la tesis planteada por el doctor Barbé en el sentido de que esta iniciativa no tiene dificultades de inconstitucionalidad.

Deseo solicitar, por lo menos, la confirmación de la voluntad del Ministerio de poder revisar algunas otras soluciones que permitan obtener los recursos para atender las necesidades de infraestructura, que son para usufructo de toda la ciudadanía. Digo esto porque entiendo que los tributos sirven para recaudar y que los demás efectos son simplemente laterales. Es decir que quiero saber si se puede revisar la forma, el contenido y el espíritu del tributo a los efectos de poder contar con los recursos que es lo que importa en este caso.

S E Ñ O R B A R B E.- Evidentemente, tal como se expresó en su oportunidad, el Ministerio tiene una posición bastante amplia con respecto a este tema. Tan es así que los señores legisladores introdujeron modificaciones a este proyecto de ley, mejorándolo. Asimismo, si existiera alguna dificultad para sancionar esta iniciativa y ello ameritara modificar el texto, obviamente, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas no tendría inconveniente en que el tema se analizara y se cambiara aquello que los señores senadores entendieran pertinente, a los efectos de ajustarse a una solución que permitiera su aprobación.

Por otra parte, nos parece muy importante que se resuelva claramente este punto ya que el mismo afecta no sólo las obras que tiene a su cargo el Ministerio, sino también todo el programa de transferencias que el Gobierno Nacional realiza a las Intendencias Municipales del país para la ejecución de obras, fundamentalmente, en el Ámbito de la caminería. Como los señores senadores saben, en la Rendición de Cuentas se aprobaron dos artículos que para los años 1993 y 1994 transfieren U$S 5:000.000 del Gobierno Nacional a las Intendencias. Esto se atiende con cargo a recursos propios del FINMTOP. Lo que aquí se pone en juego no es solamente la obra que realiza el Gobierno Nacional sino también la que llevan a cabo los Gobiernos departamentales, como consecuencia de esa transferencia de recursos.

Por todo esto, podemos decir que existe seria preocupación ya que este problema afecta a todo el Plan de Obras Públicas e incluso a los correspondientes a las Intendencias Municipales del país. Por consiguiente, la posición del Ministerio no puede ser otra que la de

tener una mayor amplitud para considerar cualquier tipo de modificación o sugerencia que los señores senadores estimen pertinente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del señor Subsecretario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y asesores, así como la información que nos han brindado en el día de hoy.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Así se hace a la hora 11 y 12 minutos)